

### Ist der Kostendeckungsgrundsatz in Art. 9 WRRL allein umweltzielbezogen?

Gawel, Erik; Unnerstall, Herwig

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gawel, E., & Unnerstall, H. (2014). *Ist der Kostendeckungsgrundsatz in Art. 9 WRRL allein umweltzielbezogen?* (UFZ Discussion Papers, 11/2014). Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-389535>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

## *UFZ Discussion Papers*

Department of Economics

11/2014

### **Ist der Kostendeckungsgrundsatz in Art. 9 WRRL allein umweltzielbezogen?**

*Erik Gawel und Herwig Unnerstall*

April 2014

## **Ist der Kostendeckungsgrundsatz in Art. 9 WRRL allein umweltzielbezogen?**

von Professor Dr. Erik Gawel, Leipzig<sup>\*</sup>, und Dr. Herwig Unnerstall, Hofgeismar<sup>\*\*</sup>

*Art. 9 der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) statuiert den von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigenden Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen. Angesichts der allgemein als schwierig eingeschätzten Auslegung des genauen materiellen Gehalts der verschiedenen Verpflichtungen aus Art. 9 gewinnt zunehmend die Vorstellung Raum, Art. 9 sei letztlich allein auf die Erfüllung der Umweltziele in Art. 4 bezogen, woraus sich wichtige Auslegungshinweise gewinnen ließen. Der Beitrag geht der Frage nach, inwieweit eine solche teleologische Auslegung von Art. 9 vertretbar erscheint und welche Implikationen sich insoweit für das Auslegungsergebnis ergeben.*

### **I. Problemstellung**

Was den Mitgliedstaaten durch Art. 9 WRRL im Detail aufgegeben sein soll, darüber herrscht in der Literatur keine Einigkeit.<sup>1</sup> Auslegungsprobleme bereitet insbesondere das zur „Berücksichtigung“ anstehende Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen „einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten“ aus Art. 9 Abs. 1 WRRL. Bei vielen Interpretationsansätzen sind selbst Minimalanforderungen zur Bestimmung der Grenze zwischen rechtswidriger Nicht-Umsetzung und rechtmäßiger Ausschöpfung des Anwendungsspielraums bei vielen Interpretationsansätzen kaum zu identifizieren, soweit ein konkreter Verpflichtungsgehalt der Norm nicht sogar gänzlich verneint wird.<sup>2</sup> Bei der Auslegung helfen weder die eher chaotische Entstehungsgeschichte noch die verschiedenen Anwendungshilfen, die im Zuge der gemeinsamen Umsetzungsstrategie vorgelegt wurden,<sup>3</sup> entscheidend weiter. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass zunehmend auch teleologische Auslegungsansätze bemüht werden, die darauf abzielen, das durch Art. 9 Gebotene im Lichte eines „Umweltzielbezuges“ zu ermitteln, d. h. die Kostendeckung nach Art. 9 als Mittel zur Erfüllung der Umweltziele der Richtlinie in Art. 4 aufzufassen und daraus entscheidende Interpretationshilfen zu gewinnen. Besonders augenfällig wird diese Position bei *Durner/Waldhoff*, denen „Art. 9 nur ein Instrument unter mehreren [ist], die [...] allesamt auf das Ziel gerichtet sind, die Oberflächengewässer und das Grundwasser in der gesamten Gemeinschaft in einen guten Zustand zu bringen und eine Verschlechterung ihres Zustands zu verhindern.“<sup>4</sup> Auch die LAWA hat

---

<sup>\*</sup> Der Verfasser ist Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig und Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig.

<sup>\*\*</sup> Der Verfasser ist Studienleiter an der Evangelischen Akademie Hofgeismar.

<sup>1</sup> Siehe nur *S. Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-WRRL, 2008; *S. Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008; *H. Unnerstall*, NVwZ 2006, 528, *ders.*, ZfU 2006; *ders.*, EurUP 2006, 29; *ders.*, ZUR 2009, 234; *E. Gawel*, DÖV 2014, 330; *ders.*, VerwArch 2014, im Druck; *F. Stangl*, in: Umweltdachverband [Österreich], Ökonomische Instrumente im Wasserschutz, 2012, 1.

<sup>2</sup> So etwa *M. Reinhardt*, NuR, 2006, 737, 740, der nur „Worthülsen“ erkennen will.

<sup>3</sup> Siehe insbesondere WATECO, Economics and the Environment, WFD CIS Guidance Document No. 1, 2003.

<sup>4</sup> *W. Durner/Chr. Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, 2013, S. 43.

sich diese Sichtweise zu eigen gemacht und hält kurzerhand fest: „Die ökonomischen Anforderungen des Art. 9 sind kein eigenständiges Element der Richtlinie, sondern stehen im Kontext der EG-WRRL als flankierende Instrumente zur Erreichung der Umweltziele im Sinne des Art. 4 WRRL (ihs. Verschlechterungsverbot und „guter Zustand“).“<sup>5</sup> Auch *Reimer* spricht jüngst von einem „zielbezogenen Verständnis der Norm“ und meint damit ebenfalls die Umweltziele aus Art. 4.<sup>6</sup>

Dieser teleologische Ansatz wird auch bei einzelnen Aspekten der Normauslegung verfolgt, etwa bei der Frage, ob die Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) entfallen könne, soweit nur die Umweltziele aus Art. 4 erreicht seien. Eine „Zielbezogenheit“ des Kostendeckungsgrundsatzes aus Art. 9 mache weitere Berücksichtigungsbemühungen entbehrlich, wenn der Zielzustand bereits erreicht sei. Exemplarisch (und nahezu wortgleich) formulieren die LAWA und eine DWA-Arbeitsgruppe „Ökonomische Aspekte der WRRL“ diese Position: „Das Erfordernis, die URK in die Deckung der Kosten nach Artikel 9 einzubeziehen, ist nur solange von Bedeutung, als die ökologischen Ziele noch nicht erreicht sind.“<sup>7</sup> Die LAWA will die Obsoleszenz von URK selbst für (temporär) reduzierte Zielzustände annehmen.<sup>8</sup> Dieser Auffassung einer speziellen Funktionalisierung der URK ist bereits an anderer Stelle entgegen getreten worden:<sup>9</sup> Weder sind URK im jeweiligen Zielzustand ökonomisch funktionslos noch findet eine derartige „Abschneidegrenze“ in der WRRL eine rechtliche Stütze, wenn sich Art. 9 nicht generell funktionalisieren lässt.

Die These vom Umweltzielbezug hat jedoch darüber hinaus auch weitere Anwendungsgebiete gefunden. So wird sie etwa herangezogen, um das Gebot zu „effizienter“ Wasserressourcennutzung aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL auszudeuten: *Reimer* sieht hier unter Rückgriff auf ein „zielbezogene[s] Verständnis der Norm“<sup>10</sup> die Notwendigkeit den „wertungsbedürftige[n] Begriff der Effizienz [...] mit Blick auf die Ziele der Richtlinie [...] aus[zu]buchstabier[en]“<sup>11</sup>. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, wenn das Argument des Umweltzielbezuges schließlich auch auftaucht, um Aussagen über die durch Art. 9 angeordneten Instrumente der Kostendeckungspolitik zu gewinnen: Eine zur bloßen Zielerreichung verdünnte Effizienz im Ressourcenumgang nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL lässt für *Reimer* dann naheliegenderweise ordnungsrechtliche Instrumente der Kostendeckung in völlig gleichartiger Weise geeignet erscheinen wie etwa Abgabelösungen,

<sup>5</sup> LAWA-Ausschuss Wasserrecht, Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten, 2013, S. 1.

<sup>6</sup> *F. Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448.

<sup>7</sup> *N. Palm u.a.*, KA 2011, 362, 364. Ähnlich bereits *S. Fries/I. Nafo*, KA 2006, 154, 156 f. Fast wortgleich auch LAWA (Fn. 5), S. 1.

<sup>8</sup> LAWA (Fn. 5), S. 2: „Kostenbetrachtungen sind auf Basis des ‚guten Zustandes‘ anzustellen, d. h. diese Zielerreichung kann als Abschneidekriterium bei der Kostenidentifikation herangezogen werden. [...] Nach dem Verständnis der EG-WRRL sind URK daher nur soweit und solange zu betrachten, wie die jeweils maßgeblichen Umweltziele (beispielsweise guter ökologischer Zustand, gutes ökologisches Potenzial oder weniger strenge Ziele) noch nicht erreicht sind bzw. das erreichte Ziel auf Dauer erhalten werden muss (Verschlechterungsverbot).“

<sup>9</sup> *E. Gawel/H. Unnerstall*, KA 2014, 49 und 223.

<sup>10</sup> *Reimer* (Fn. 6), S. 448.

<sup>11</sup> *Reimer* (Fn. 6), S. 449. Im Ergebnis wird so bei *Reimer* aus der *Effizienz* (Aufwand-Ertrags-Relation einer Zielerreichung) unversehens eine reine *Effektivitätsgröße* (bloßes Ausmaß der Zielerfüllung) – dazu kritisch *E. Gawel*, NuR 2014, 77, 78 f.

obwohl deren Effizienz vollkommen anders zu beurteilen ist, wie jahrzehntelange umwelt-ökonomische Forschung belegt.<sup>12</sup> Ganz ähnlich sehen aber auch *Durner/Waldhoff* vor der Folie der Umweltzielerfüllung instrumentell keinen Vorrang für Effizienzinstrumente<sup>13</sup>. Auch diese instrumentellen Implikationen sind freilich nicht unwidersprochen geblieben.<sup>14</sup>

Dreh- und Angelpunkt all dieser Argumentationen ist die Annahme eines strikten Zielbezugs von Art. 9 hinsichtlich der Umweltziele aus Art. 4. Es fragt sich daher einmal grundsätzlich, inwiefern sich Art. 9 in ein (ausschließliches) instrumentelles Unterordnungsverhältnis zu Art. 4 rücken lässt und welche Folgen dies für die zitierten Auslegungsergebnisse haben wird. Dazu wird zunächst in Abschnitt II zu klären sein, worauf sich ein „Zielbezug“ von Art. 9 genau bezieht. Abschnitt III geht den Argumenten für einen Umweltzielbezug nach. Anschließend werden die Implikationen dieses Ansatzes für den Fall herabgesetzter Umweltziele dargestellt (IV.). Ein Fazit beschließt den Beitrag (V.).

## II. Facetten eines „Zielbezugs“ von Art. 9 WRRL

Die Behauptung, Art. 9 WRRL sei kein eigenständiges Element der Richtlinie, sondern solle im Wesentlichen (nur) zur Erreichung der Umweltziele beitragen,<sup>15</sup> stützt sich auf einen semantisch oftmals nicht klar entfalteten „Zielbezug“: So wird höchst unscharf wahlweise auf den guten ökologischen Zustand und/oder das gute ökologische Potenzial bzw. pauschal auf die Umweltziele nach Art. 4 WRRL oder aber andererseits auf die allgemeinen „Ziele der WRRL“ referiert,<sup>16</sup> zu denen die Umweltziele fraglos gehören. Bei der Referenz auf die Umweltziele aus Art. 4 bleibt offen, welche Bedeutung die Verschlechterungsverbote, die Ziele für Schutzgebiete sowie die temporären und dauerhaften Ausnahmen wegen unverhältnismäßiger Kosten haben sollen. Und während sich Art. 9 natürlich kaum den Zielstellungen der WRRL insgesamt entziehen kann, lässt sich mit dieser Feststellung doch noch keine Zielbezogenheit speziell für Umweltziele nach Art. 4 begründen. Es wird sogar aufzuzeigen sein, dass eine Referenz auf die Ziele der Richtlinie insgesamt, also insbesondere auf die in Art. 1 niedergelegten Richtlinienzwecke, geeignet ist, der These von einem strikten Umweltzielbezug von Art. 9 unmittelbar zu widersprechen (dazu unten III.3d)).

## III. Argumente für einen Umweltzielbezug

### 1. Wortlaut

<sup>12</sup> Siehe nur die zahlreichen empirischen Studien zum Effizienzvergleich bei *L. Wicke*, Umweltökonomie, 4. Aufl., 1993; aus theoretischer Sicht *E. Gawel*, Die Verwaltung 1995, 201; *ders.*, Umwelthallokation durch Ordnungsrecht, 1994, m. w. Nachw. Dazu auch *E. Gawel/G. Lübke-Wolff* (Hrsg.), Effizientes Umweltordnungsrecht. Kriterien und Grenzen, 2000.

<sup>13</sup> *Durner/Waldhoff* (Fn. 3), S. 59: „In gleicher Weise wie das Recht der Abgaben und Gebühren ist jedoch grundsätzlich auch das Ordnungsrecht in der Lage, das Verursacherprinzip zu verwirklichen und die Internalisierung externer Umweltkosten sicherzustellen.“ *A. A. Desens* (Fn. 1), S. 205; *Gawel* (Fn. 11).

<sup>14</sup> Siehe *Gawel* (Fn. 11) m. w. Nachw.

<sup>15</sup> So stellvertretend *Palm u. a.* (Fn. 7), S. 362.

<sup>16</sup> So etwa bei *Reimer* (Fn. 6), 448.

Um einen Umweltzielbezug zu begründen, könnte man sich zunächst auf die Wendungen in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 und Abs. 2 berufen wollen, die dem Wortlaut nach tatsächlich einen Bezug zu den Umweltzielen in Art. 4 herstellen (via Art. 2 Nr. 34). Aus der Formulierung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 („und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt“) lässt sich freilich keine rein instrumentelle Funktion des gesamten Art. 9 entnehmen: Zunächst bezieht sich der Halbsatz nur auf die Verpflichtung des UAbs. 2 Sp.str. 1 und nicht etwa auf UAbs. 1 oder UAbs. 2 Sp.str. 2, also nur auf die Effizienzanreize setzende Wassergebührenpolitik und nicht auf die Einbeziehung von URK schlechthin. Es ist auch nicht klar, ob der eher indikativisch formulierte Halbsatz als normative Einschränkung gemeint ist, wie letzteres bei den Verweisen auf die „Angemessenheit“ oder das Verursacherprinzip in z. B. UAbs. 1 der Fall ist. Auch aus dem Text des Art. 9 Abs. 2 WRRL („Schritte zur Durchführung von Absatz 1, die zur Verwirklichung der Umweltziele dieser Richtlinie beitragen werden“) ergibt sich nichts anderes, da im nächsten Halbsatz („sowie über den Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“) die Kostendeckung gerade nicht funktional begrenzt wird. Zudem schließen sich der Charakter als ein eigenständiges Instrument und die Funktion, *auch* zu etwas beizutragen, grundsätzlich nicht aus. Nur wenn man die ausschließliche Funktion in der Unterstützung der Erreichung der Umwelt-Ziele sähe, käme eine eigenständige Funktion in der Tat abhanden.

Auch das besondere Verhältnis zwischen *Effizienz* der Ressourcennutzung und der Erreichung von Umweltzielen (die demgegenüber üblicherweise als *Effektivität* bezeichnet wird),<sup>17</sup> spricht gegen eine „zielbezogene Auslegung“, die den Effizienzauftrag bereits an der Schwelle der Zielerreichung enden lassen möchte: „Effizienz“ als Nutzungsregel sorgt für eine besondere Form einer unvermeidlichen Rationierung knapper Ressourcen: Die knappe Ressource wird dort genutzt, wo sie den höchsten Netto-Nutzen erzeugt, also am sinnvollsten eingesetzt werden kann (ökonomischer Aspekt). Zugleich komprimiert diese Regel den Ressourcengebrauch, und zwar genau auf ökonomisch effiziente Nutzungen (ökologischer Aspekt). Ob, inwieweit und wo genau gesellschaftliche Nettonutzen anfallen, kann im Übrigen staatlich bestimmt oder überformt werden, ist also nicht zwingend an Marktakteure überantwortet.<sup>18</sup> Effizienz ist auf diese Weise zugleich ein umweltpolitischer Vorsorgehebel, der die Ressourcenbasis schont, *und* eine ökonomische Klugeheitsregel, welche die Nützlichkeit aus der jeweils verbleibenden Ressourceninanspruchnahme so hoch wie möglich ansetzen möchte. Durch eine angebliche Ziel-Referenz von Ressourceneffizienz<sup>19</sup> würde nun aber das Gebot aus UAbs. 2 Sp.str. 1 zu günstigem Aufwands-Ertrags-Verhältnis (*Effizienz*) unversehens zur guten Zielerreichung (*Effektivität*) verdünnt und zugleich fehlinterpretiert: Zielerreichung kann nämlich gerade effizient (d. h. mit minimalem Kosteneinsatz) oder aber eben auch ineffizient (also unter Inkaufnahme von Verschwendung) gelingen; Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 erfordert aber eine *effiziente* Ressourcennutzung. Die Effizienzfunktionen von kostendecken-

<sup>17</sup> Dazu eingehend Gawel (Fn. 11).

<sup>18</sup> Daher ist das Effizienzprinzip nicht zwingend zugleich ein reines Markt-, Zahlungsbereitschafts- oder gar Zahlungsfähigkeitsprinzip. Zu diesen Varianten des Effizienzprinzips E. Gawel, Effizienzforderungen für die Umweltpolitik und ihre juristische Rezeption - ein problemstrukturierender Überblick, in: ders., Effizienz im Umweltrecht, 2001, S. 9 ff.

<sup>19</sup> So etwa Reimer (Fn. 6), S. 449: „Der wertungsbedürftige Begriff der Effizienz muss mit Blick auf die Ziele der Richtlinie [...] ausbuchstabiert werden.“ An anderer Stelle ist von einem notwendig „zielbezogene[n] Verständnis der Norm“ (Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1) die Rede (S. 448).

den Preisen tragen zur ökologischen Zielerreichung bei (ökologischer Aspekt), gehen aber modal darüber hinaus (ökonomischer Aspekt) und können daher nicht einfach abgeschaltet werden, wenn die bloße Effektivität, d. h. Umweltzielerreichung, gewährleistet ist.

Auch über den Umweg der Definition des Begriffes „Wasserdienstleistung“ lässt sich wohl keine funktionale Einschränkung erreichen, wie es *Stangl*<sup>20</sup> versucht, indem er als Wasserdienstleistung i. S. von Art. 2 Nr. 38 nur solche Aktivitäten versteht, die i. S. von Art. 2 Nr. 39 signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand haben, und dabei als „signifikante Auswirkungen“ wiederum Verursachungsbeiträge zum Verfehlen der Umweltziele des Art. 4 identifiziert. Für diesen Import von Art. 2 Nr. 39 in Nr. 38 ist kein Argument erkennbar; er widerspricht schlicht dem Wortlaut.

Zusammenfassend lässt sich daher aus dem wortlautgemäß bei der Wasserpreispolitik erwarteten Beitrag der Kostendeckung zur Umweltzielerfüllung nicht entnehmen, dass sich die Funktion der Verpflichtung zur Kostendeckung in Art. 9 Abs. 1 insgesamt darauf beschränken ließe.

## 2. Systematik der WRRL

Es fragt sich, ob evtl. aus der Systematik der WRRL etwas für das Verhältnis von Art. 9 und Art. 4 folgt.

### *a) Ein Vergleich von Art. 9 und 10 WRRL*

Zunächst spricht wohl die analoge Systematik von Art. 9 und Art. 10 WRRL gegen eine instrumentell reduzierte Funktion allein des Art. 9: Im Maßnahmenprogramm nach Art. 11 ist über Maßnahmen nach Art. 10 und Art. 9 WRRL zu berichten. Niemand ist bislang auf die Idee gekommen, den kombinierten Ansatz aus Art. 10 nur als Instrument zur Erreichung der Ziele von Art. 4 WRRL ansehen. Nach der textlichen Anordnung von Art. 9 und Art. 10 ist nicht zu sehen, warum Art. 9 hier eine andere Position einnehmen soll als Art. 10. Bei beiden „Instrumenten“ spricht gegen ein rein funktionelles Verständnis auch die Einordnung als „Basismaßnahmen“ und nicht als nur „ergänzende Maßnahmen“. Diese Maßnahmen sind auf jeden Fall zu ergreifen, auch wenn die Ziele des Art. 4 WRRL schon erreicht sind. Die Anforderungen z. B. der Kommunalabwasserrichtlinie entfallen nicht etwa bei Zielerreichung. Alle in Art. 11 Abs. 3 aufgezählten Maßnahmen sind grundlegend, weil sie in allen Wasserkörpern unabhängig von deren Zustand zu ergreifen sind, etwa die Etablierung von Genehmigungspflichten in Abs. 3 lit. e, f, j u. a. Eine funktionelle Einschränkung auf die Ziele des Art. 4 WRRL findet sich allenfalls in Abs. 3 lit. c. Daraus ist aber wohl zu schließen, dass es eine solche Einschränkung bei den anderen Maßnahmen gerade nicht gibt.

### *b) Rolle der Finanzierung von Maßnahmen*

Entsprechendes gilt hinsichtlich einer denkbaren Beschränkung der Funktion des Art. 9 WRRL auf die Erhebung von Mitteln zur Finanzierung von Maßnahmen.<sup>21</sup> Im Text des Art. 9

<sup>20</sup> *Stangl* (Fn. 1), S. 44 ff., insbesondere S. 57 f.

<sup>21</sup> Zur Finanzierungsfunktion von Art. 9 u. a. *Palm u. a.* (Fn. 7), S. 364.

findet sich kein Bezug auf Maßnahmen, und die WRRL insgesamt hat die Frage der Finanzierung gar nicht behandelt. Auch in der Entstehungsgeschichte war zu keinem Zeitpunkt Art. 9 ausschließlich als Finanzinstrument für Maßnahmen gedacht. Wenn dies beabsichtigt gewesen wäre, dann hätte man dies viel deutlicher in Art. 9 oder in Art. 11 formulieren können. Dass mit Maßnahmen nach Art. 9 ohnehin nicht die Kosten aller notwendigen Maßnahmen gedeckt werden können, war den Autoren der WRRL bewusst, als sie in Art. 9 Abs. 3 formulierten: „Dieser Artikel steht der Finanzierung besonderer Vorbeuge- oder Abhilfemaßnahmen zur Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in keiner Weise entgegen.“

### *c) WRRL keine reine Ökologie-Richtlinie*

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die WRRL eben nicht eine reine Wasserökologie-richtlinie ist, sondern auch das Ziel einer nachhaltigen Nutzung von Wasser verfolgt (Art. 1 lit. b; Erwägungsgrund 23; Art. 11 Abs. 3 lit. c). Aus kompetenzrechtlichen Gründen war die Bedeutung quantitativer Bewirtschaftungsfragen im Verhandlungsprozess sensibel, weil nach Art. 175 Abs. 2 S. 1 Sp.str. 2 EGV (jetzt Art. 192 Abs. 2 lit. b Sp.str. 2 AEUV) für Fragen der mengenmäßigen Bewirtschaftung Einstimmigkeit erforderlich war. Um die Einstimmigkeit (erfolgreich) zu sichern, wurden Regelungen der Wassermengensteuerung im Entstehungsprozess zurückgedrängt, aber nicht komplett ausgeklammert, wie die Definition des mengenmäßigen Zustandes bei Grundwasserkörpern zeigt, ebenso wie die Zielbestimmung einer effizienten und nachhaltigen Wassernutzung.<sup>22</sup>

### *d) Was sind die Umweltziele des Art. 4 WRRL?*

Insbesondere sind die Umweltziele in Art. 4 nicht auf die Herstellung eines „guten Zustandes“ oder „guten Potenzials“ begrenzt: Als Ziele sind dort auch der Erhalt von – soweit noch vorhanden – sehr guten Zuständen (Art. 4 Abs. 7), die Vermeidung von Verschlechterungen von Gewässerzuständen etc. anzuerkennen. Als weitergehendes spezielles Umweltziel, das jenseits des guten Zustandes wichtig ist, wäre noch die Verpflichtung in Art. 7 zu erwähnen, dessen Abs. 2 normiert:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder Wasserkörper gemäß Absatz 1 nicht nur die Ziele des Artikels 4 gemäß den Anforderungen dieser Richtlinie für Oberflächenwasserkörper, ..., erreicht, sondern dass das gewonnene Wasser unter Berücksichtigung des angewandten Wasseraufbereitungsverfahrens [...] auch die Anforderungen der Richtlinie 80/778/EWG in der durch die Richtlinie 98/83/EG geänderten Fassung erfüllt.“

Abs. 3 ergänzt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für den erforderlichen Schutz der ermittelten Wasserkörper, um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern und so den für die Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern. Die Mitgliedstaaten können Schutzgebiete für diese Wasserkörper festlegen.“

Ähnliches gilt für die Gewässerqualität, die für eine Nutzung als Badegewässer verlangt wird. Diese gelten als Schutzgebiete nach Art. 6, und die hier gestellten Anforderungen gehen ebenfalls potenziell über den „guten Zustand“ hinaus, wie auch Art. 4 Abs. 1 lit. c) festhält. Ein

<sup>22</sup> Siehe C. Brockmann, Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – untersucht am Beispiel der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2003.



„guter Zustand“ allein sichert eben noch nicht die Eignung eines Wasserkörpers für jedwede menschliche Nutzung.

#### *e) Ziele der Richtlinie nach Art. 1 WRRL*

Schließlich wird man eigentlich alles, was in Art. 1 der WRRL genannt wird, als „Ziele der WRRL“ selbst ansehen können, die zudem durch Aussagen über Ziele in der Präambel und in den Erwägungsgründen zu ergänzen wären. Es erscheint überzeugender, Art. 9 als den Zielen der WRRL *insgesamt* dienlich anzusehen, nicht nur eines einzigen anderen Artikels, zumal der Kostendeckungsgrundsatz nicht als Absatz von Art. 4, sondern als eigenständiger Artikel formuliert wurde. Art. 1 WRRL weist als Ziel der Richtlinie u. a. „die Schaffung eines Ordnungsrahmens“ für den Gewässerschutz aus, der zu „Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme“ sowie zur „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ beitragen soll. Des Weiteren werden „schrittweise Verbesserungen“ der aquatischen Umwelt und eine „schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers“ angestrebt. Art. 9 ist ersichtlich Teil dieses „Ordnungsrahmens“, da er das Prinzip der Kostenverantwortung von bestimmten Nutznießern von Leistungen aquatischer Ökosysteme und der technischen Anlagen, die dafür erforderlich sind, etabliert und dadurch die „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ preispolitisch ebenso untersetzt wie das Anliegen zu „schrittweiser Zustandsverbesserung“, ohne dass diese dynamische Funktion in Art. 1 bereits grundsätzlich auf bestimmte Zustände begrenzt würde. Art. 9 ist sicherlich zielbezogen – wie alle übrigen, materielle Anforderungen statuierenden Artikel auch; aber die Bestimmungen des Art. 9 tragen eben partiell ihre Ziele in sich selbst, so wie die Ziele des Art. 4 eigenständige und nicht funktionelle Ziele sind. Dass sie damit auf spezifische Weise zur Erfüllung der Ziele der Richtlinie insgesamt, insbesondere im Sinne von Art. 1 beitragen, ändert an ihrer Eigenständigkeit nichts.<sup>23</sup>

### **3. Teleologie**

Die Lehre vom Umweltzielbezug widerspricht auch den üblichen Aussagen in Bezug auf die Zielstellungen des Art. 9 insgesamt, die eine Pluralität von Zielen identifiziert. So führt etwa *Stangl* aus,<sup>24</sup> dass mit Art. 9 „verschiedene Zwecke verbunden“ seien: Zunächst findet die Lenkungsfunktion Erwähnung, welche Anreize zu „schonendem Umgang“ mit Wasserressourcen und zum „Überdenken“ von Nutzungsmustern platziert. Dies trage zur Umweltzielerfüllung bei (ohne damit freilich identisch zu sein). Daneben sieht er eine Finanzierungsfunktion sowie eine Verteilungsregel zur Kostentragung (Verursacherprinzip). Auch *Ammermüller* spricht von „multiple objectives“ und unterscheidet eine Finanzierungs- bzw. Abgeltungsfunktion, eine Transparenzfunktion sowie die Anreizsetzung und die Lastausteilung.<sup>25</sup> *Desens* spricht ausdrücklich von „Effizienz als Ziel der Kostenzurechnung“<sup>26</sup> und sieht als Ziel der

<sup>23</sup> Insoweit offensichtlich bei Weitem verkürzt die Sichtweise bei *Durner/Waldhoff* (Fn. 3), S. 43.

<sup>24</sup> *Stangl* (Fn. 1), S. 162.

<sup>25</sup> *B. Ammermüller*, Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9, 2011, S. 42 ff.

<sup>26</sup> *Desens* (Fn. 1), S. 105 ff.

Erhebung von Wasserpreisen nach Art. 9 neben einer Refinanzierung z. B. der erforderlichen technischen Infrastruktur ausdrücklich die Funktion als lenkender Ressourcenpreis nach einer „volkswirtschaftlichen Perspektive“.<sup>27</sup>

Aus ökonomischer Sicht<sup>28</sup> zielt Kostenverantwortung bei der Güterbereitstellung (z. B. Trinkwasserversorgung) über beim Umgang mit natürlichen Ressourcen neben der distributiven *Lastausteilungsregel* des Verursacherprinzips (wer ist wie zu belasten?) auf eine *Verhaltenssteuerung* ab (wer soll sich wie verhalten?). Diese Verhaltenslenkung wiederum zerfällt in die *Effektivität* der Lenkung (Zielerreichung) und deren *Kosteneffizienz* (minimale Verzichtskosten für die Gesellschaft durch nachhaltigen Ressourcenumgang). Diese Effizienz wiederum umgreift *statische* Effizienzaspekte (kostenminimale Strukturierung der Ressourcennutzungen zu einem Zeitpunkt) und *dynamische* Effizienzaspekte (fortlaufende Innovationen, Wettbewerbsneutralität, Reallokation der Nutzungszugriffe durch sich ändernde Knappheiten). Als dritte Zielebene ergibt sich die *Finanzierungsfunktion*, denn wo Kosten einer Dienstleistung abgegolten werden, fließen dem Dienstleister zugleich Erlöse zu, die er braucht, um die Bereitstellung zu gewährleisten. Insgesamt spiegelt dies nichts anderes wider als die verschiedenen Funktionen, die Preise in einer Marktwirtschaft üblicherweise übernehmen:<sup>29</sup> Sie signalisieren Knappheit und setzen jetzt sowie für die Zukunft Anreize, sie führen Mittel zu und regeln die Lastverteilung. Dies gilt nicht nur für kommerzielle Güter, sondern ist – wie die Umweltökonomik lehrt – gerade und in besonderem Maße auch im Umgang mit Ressourcen sinnvoll, die „keine übliche Handelsware [sind], sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“ (Erwägungsgrund 1). Art. 9 WRRL nimmt ganz offensichtlich auf diese Erkenntnisse Bezug. Dass sich der europäische Gesetzgeber bei der Statuierung des Kostendeckungsgrundsatzes in Art. 9 Abs. 1 aber allein auf die Effektivitätsdimension der Verhaltenslenkung beschränken wollte und den übrigen Preisfunktionen keine Bedeutung zugemessen hätte oder diese sogar zu suspendieren suche, falls und soweit bestimmte Lenkungsziele bereits erreicht seien, ist durch nichts ersichtlich. Ganz im Gegenteil: Ersichtlich nimmt das Zielprogramm des Art. 9 Abs. 1 WRRL auf eine komplexe Kostenverantwortungskonzeption Bezug: Dem Grundsatz der Kostendeckung in Art. 9 Abs. 1 lässt sich über bloße Mindernutzungen beim Dienstleistungsempfänger bis zur Umweltzielerreichung hinaus eine umfassende Verhaltenssteuerung durch „angemessene Anreize“ zu „effizienter“ Ressourcennutzung entnehmen, die nicht nur auch langfristige und sog. Einkommenseffekte der URK-Anlastung (z. B. Überwälzung in Produktpreisen, Innovationseffekte), sondern auch die Aspekte der Kostenabgeltung und der Finanzierung umgreift. Dafür sprechen die Einbettung der Kostendeckung nach Abs. 1 UAbs. 1 in die wirtschaftliche Analyse, die besondere Maßgabe des Verursacherprinzips, das Anreizgebot in Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 sowie die Kosten(verteilungs)korrektur zwischen den wassernutzenden Sektoren in Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2.

Eine Verkürzung dieses Programms auf Effektivität, d. h. die bloße Erreichung der Umweltziele, egal wie, verfehlt offensichtlich den Ansatz des europäischen Gesetzgebers, in Art. 9 die über Preise ins Werk gesetzte Kostenverantwortung von Ressourcennutzern umfassend in

<sup>27</sup> Desens (Fn. 1), S. 154 f.

<sup>28</sup> Dazu ausführlich E. Gawel, VerwArch 2014, im Erscheinen.

<sup>29</sup> Dazu E. Gawel, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 2009, S. 30 f.

den Dienst des Gewässerschutzes zu stellen. Warum sollte z. B. eine verursachergerechte und anreizorientierte Vollkostendeckungspolitik bei kommunalen Entgelten der Wasserver- und Abwasserentsorgung plötzlich nicht mehr angezeigt sein, nur weil zwischenzeitlich bestimmte Gewässerzustände erreicht sind? Die Funktionalität von Kostenverantwortung im Ressourcenumgang geht offensichtlich weit über bestimmte globale Minderinanspruchnahmen hinaus. Sie sorgt z. B. dafür, dass die Minderungen an der „richtigen“ Stelle erfolgen, nämlich dort, wo sie die Gesellschaft am wenigsten kosten (Effizienz). Sollte man darauf verzichten, nur weil das Minderungsziel selbst erreicht scheint? Sind fortlaufende Innovationseffekte und entlang der gesamten Wertschöpfungskette organisierter Strukturwandel anhand der wahren Knappheit der Ressource, die auch in überwältigten Preisen z. B. für Konsumenten gut sichtbar zum Ausdruck kommt, in einem der Nachhaltigkeit und der Ressourcenschonung verpflichteten Ordnungsrahmen nicht ebenfalls willkommene, wichtige Nachhaltigkeitsbeiträge, die in der Zukunft sogar noch bessere Umweltzustände ermöglichen könnten? Die Teleologie des Art. 9 gibt vor diesem Hintergrund für den behaupteten strikten Umweltzielbezug ebenfalls keine geeignete Rechtfertigung ab.

#### **IV. Implikationen des Ansatzes bei herabgesetzte Umweltzielen**

Besonders problematisch erscheint die These vom Umweltzielbezug regelmäßig dann, wenn die kostendeckende Wasserpreispolitik nach Art. 9 auch reduzierten Umweltzielen untergeordnet werden soll.<sup>30</sup> Gerade bei hydromorphologischen Veränderungen, die für eine Trinkwasserversorgung notwendig sind, z. B. bei einer Trinkwassertalsperre, die eine Ausweisung als erheblich verändertes oder künstliches Gewässer rechtfertigen, sind evtl. keine Maßnahmen mehr notwendig, um bei den betroffenen Wasserkörpern ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen. Aber warum deswegen auf eine Deckung der Kosten für den Erhalt und Betrieb der Talsperre zu verzichten sein sollte, ist nicht nachzuvollziehen.

Auch bleibt unerfindlich, warum in den Fällen hilfsweise und lediglich temporär herabgesetzter Umweltziele nicht gerade die Kostenverantwortung nach Art. 9 dazu beitragen können soll, durch fortlaufende Zustandsverbesserungen und „schrittweise“ Entlastungen (Art. 1 lit. a, c, d) dann zu einem späteren Zeitpunkt doch noch unverminderte Zielzustände zu erreichen bzw. sich diesen anzunähern. Jedenfalls formuliert Art. 4 in Abs. 3 lit. b Satz 2 und Abs. 5 lit. d jeweils mit Blick auf die verminderten Anforderungen Überprüfungsvorbehalte mit Fristsetzung, denen zu entnehmen ist, dass das unveränderte Vorliegen der Voraussetzungen regelmäßig zu prüfen und das Ausnahmeregime bei Wegfall der Voraussetzungen aufzuheben oder entsprechend anzupassen ist. Zwischenzeitlich aufrechterhaltene und ungekappte Kostenverantwortung nach Art. 9 kann genau dazu entscheidend beitragen. Denn dem Kostendeckungsprinzip wohnen gerade auch wichtige dynamische Funktionen inne, soweit dem Ressourcennutzer permanent die gesellschaftliche Knappheit der von ihm beanspruchten Ressourcen und die dadurch ausgelösten Opportunitätskosten vor Augen geführt werden und diese Veranlassung geben, den Nutzungsumfang ständig zu überprüfen und nach günstigeren Alternativen Ausschau zu halten. Dies könnte dazu beitragen, Ausnahmeregime nach einer gewissen Zeit aufheben zu können.

---

<sup>30</sup> So ausdrücklich LAWA (Fn. 5).

## V. Fazit

Die WRRL bietet insgesamt weder dem Wortlaut des Art. 9 WRRL noch bei systematischer oder teleologischer Auslegung einen Anhaltspunkt für eine rein instrumentelle Funktion gegenüber Art. 4 WRRL. Kostenverantwortung nach Art. 9 WRRL ist vielmehr ein fundamentales Ordnungsprinzip in einer Welt knapper Ressourcen und insoweit auch eigenständiger Teil des durch die WRRL insgesamt etablierten Ordnungsrahmens. Damit ist zugleich Versuchen die Grundlage entzogen, Art. 9 WRRL durch Verkürzung der komplexen Funktionalität von Kostenverantwortung auf bloße Umweltzielerreichung eine eigenständige Rolle abzusprechen. Dies gilt auch für Bestrebungen, die durch Vollzug des Kostendeckungsgrundsatzes erforderlich werdenden Umstrukturierungen im Instrumentensystem und in der Kostenzuordnung „bei Umweltzielerreichung“ für entbehrlich zu erklären. Kostenverantwortung im Ressourcenzugang ist weit mehr als ein (weiterer) Hebel zur Herstellung bestimmter Umweltzustände (oder zur willkommenen Maßnahmenfinanzierung). Dies hat der europäische Gesetzgeber auf der Grundlage jahrzehntelanger umweltökonomischer Forschung klar erkannt. Auch wenn den Mitgliedstaaten erhebliche Spielräume bei der Umsetzung von Art. 9 verbleiben, darf doch nicht der Eindruck entstehen, im Falle einer Erreichung guter Zustände oder gar abgeschwächter Zielzustände habe sich das Kostendeckungsprinzip insgesamt bereits erübrigt.